

Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio [BOE n.º 196, 15-VIII-2016]

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA LEY DE TASAS JUDICIALES

Por fin llegó la esperada *sentencia del Tribunal Constitucional que declara contraria a la tutela judicial efectiva el modelo de tasas judiciales* fijado por [Ley 10/2012, de 20 de noviembre](#), por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

Resaltamos ya desde el comienzo de nuestro comentario que lo que se declara inconstitucional no es la tasa en sí, sino la cuantía de la misma. Para el Tribunal Constitucional no existe justificación de la cuantía fijada y que penaliza las demandas contenciosas de escasa cuantía, así como frena el recurso de apelación y casación.

Partiendo del concepto de *Tasa* que nos ofrece el artículo 6 de la [Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos](#): «Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios, o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por sector privado», hagamos un breve recorrido por estas tasas judiciales, para entender nuestro comentario.

En el ámbito jurisdiccional, fue la [Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social](#), la que recuperó en 2003 las tasas judiciales existentes en nuestro ordenamiento jurídico con anterioridad a 1986, año en que se aprobó la supresión de las mismas por medio de la [Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales](#).

Posteriormente, con el fin de matizar determinados aspectos pendientes en la regulación de estas tasas y con motivo de incorporar las observaciones realizadas por el Tribunal Constitucional en su [Sentencia 20/2012, de 16 de febrero](#), sobre la constitucionalidad de las mismas, fue promulgada la vigente Ley [10/2012, de 20 de noviembre](#), una norma no carente de controversia que se ha visto modificada hasta el momento en cinco ocasiones:

- Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el Sistema de Asistencia Jurídica Gratuita ([BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013](#)).
- Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social ([BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2015](#)).
- Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria ([BOE núm. 158, de 3 de julio de 2015](#)).

- Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social ([BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015](#)).
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 140/2016, de 21 de julio, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad n.º 973/2013, interpuesto por 109 diputados del PSOE de la X Legislatura contra la Ley 10/2012 ([BOE núm. 196, de 15 de agosto de 2016](#)).

Tras este periplo normativo llegamos a una esperada Sentencia que llega con mucho retraso. Tenemos que tener en cuenta que da respuesta a un recurso de inconstitucionalidad que afectaba al núcleo duro del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. El poder acceder a esa tutela y el derecho a recurrir. El propio legislador, como hemos señalado, rectificó parcialmente y suprimió las tasas para las personas físicas. Desde distintos ámbitos se criticaba que una tasa desorbitada por acceder a una respuesta por jueces conculcaba el derecho a la igualdad (art.14 CE), en la vertiente objetiva (trato igual a distintas situaciones jurídicas) y en la vertiente subjetiva (trato igual a distintos sujetos). El retraso en esta Sentencia ha permitido que estas tasas hayan actuado en el derecho a la tutela judicial efectiva durante cuatro años y como veremos esas situaciones no se recuperan con la declaración de inconstitucionalidad de la Sentencia.

Dicho esto, hemos de señalar que la sentencia, larga (setenta páginas) y, en ocasiones, compleja, aborda cuestiones jurídicas de interés que serán las que abordaremos. La lectura política de la misma (existente) la dejamos para otros foros.

El objeto del recurso de inconstitucionalidad eran los siguientes preceptos de la Ley 10/2012: arts. 1 (ámbito de aplicación de la tasa), 2 (hecho imponible de la tasa), 3 (en concreto, el apartado 1, sujeto pasivo de la tasa), 5 (devengo de la tasa), 6 (base imponible de la tasa), 7 (determinación de la cuota tributaria), 11 (vinculación de la tasa al sistema de justicia gratuita) y disposición final primera. El recurso, que tuvo entrada en el Registro General del TC en febrero de 2013, recogía el sentir de los diversos sectores del mundo jurídico, que habían alzado su voz en contra de la ley de manera prácticamente unánime, pidiendo su retirada y, en caso de no hacerse, habían mostrado su voluntad de aunar esfuerzos para que se declarara su inconstitucionalidad.

La sentencia deja claro que los recurrentes cuestionan la constitucionalidad no tanto de la exigencia de la tasa en sí (y, al respecto, recuerda que la [STC 116/2012, de 4 de junio](#), FJ 5, declara procedente la exigencia de la tasa en el orden contencioso-administrativo), sino del eventual carácter excesivo de su cuantía, por su vinculación a la del litigio (algo que ya pusimos de manifiesto en el momento del establecimiento de las tasas judiciales); y este aspecto de la cuantía «no afecta sin embargo ya a la constitucionalidad de este artículo 1 de la Ley 10/2012..., sino, en su caso, a la del artículo 7 de la Ley, precepto también impugnado en el presente recurso y al que más adelante se prestará la debida atención».

Por eso, la sentencia se limita a abordar la impugnación del artículo 7 en relación solo con las cuantías de la tasa judicial. Esta es, sin duda, la cuestión fundamental, y a ella se refiere el único pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Es curiosa la «recriminación» que la sentencia dirige a los demandantes por no haber extendido el recurso «a considerar la eventual vulneración del derecho de acceso desde la óptica, no ya de la mera instauración de la tasa judicial, o de su cuantía, sino de la posibilidad de archivo del proceso en caso de impago del tributo, cuestión ésta que la Ley 10/2012 recoge dentro de ciertos condicionantes en su artículo 8.2, pero el cual no ha sido impugnado por los recurrentes».

El TC recuerda su precedente [STC 20/2012](#), FJ 10, en la que, aplicando la doctrina reiterada por él, fijada sobre la consideración del derecho de acceso a la jurisdicción y a los recursos como un derecho de configuración legal, fijó el criterio –en relación con las tasas (cuotas fija y variable) del artículo 35 de la [Ley 53/2002](#)– de que, la posible contradicción de su exigencia con el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción solo se producirá si dichas tasas resultaran «tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables». Criterio que se reitera en la [STC 79/2012, de 17 de abril](#), FJ 5, con respecto al derecho de acceso al recurso.

La cuestión que se plantea es

si, en el escenario de aplicación generalizada de la tasa judicial que plantea la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, la misma adopta, en su propio articulado o por remisión a otras leyes, las medidas necesarias para evitar que la exigencia de su pago pueda traducirse en un obstáculo real de acceso a la Justicia, por causa de insuficiencia económica del sujeto obligado a satisfacerla. Y ello solo en relación con las personas jurídicas, únicas sobre las que debía pronunciarse la sentencia, una vez declarada la pérdida parcial de objeto del recurso en cuanto a las personas físicas.

Y la respuesta de la sentencia es clara: «A la vista de todos los supuestos de exención (objetiva y subjetiva) y de pago flexible de la tasa judicial a las que pueden acogerse las personas jurídicas, no cabe concluir que el artículo 7 o los demás preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, conculquen el derecho de acceso (a la jurisdicción o al recurso) del artículo 24.1 CE, en virtud de una supuesta desprotección ante situaciones de insuficiencia económica del obligado a su pago».

Una vez aclarado este punto, la sentencia se dedica al problema de si la tasa en cuestión «se traduce en una barrera económica que, *desproporcionadamente* inhibe o disuade a muchos ciudadanos de ejercitar aquel derecho fundamental». El análisis de este motivo lo realiza la sentencia aplicando la doctrina consolidada sobre el principio de proporcionalidad,

cuya verificación exige comprobar sucesivamente el cumplimiento de los tres requisitos siguientes: la medida debe ser idónea o adecuada para la consecución de los fines

que persigue; necesaria, de tal manera que no resulte evidente la existencia de medidas menos restrictivas de los principios y derechos constitucionales que resultan limitados para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador; y proporcionada en sentido estricto, de modo que no concorra un «desequilibrio patente y excesivo o irrazonable» entre el alcance de la restricción de los principios y derechos constitucionales que resultan afectados, de un lado, y el grado de satisfacción de los fines perseguidos con ella por el legislador, de otro (v. la STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 9).

La sentencia, tras realizar un examen exhaustivo, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de cada uno de los presupuestos que se acaban de mencionar, llega a la conclusión de que la tasa impugnada cumple los requisitos indicados, excepto el de la proporcionalidad en sentido estricto, por el efecto disuasorio de la medida tributaria impugnada sobre el ejercicio del derecho fundamental de acceso al proceso (jurisdicción y recurso) de los gravados con ella, provocado por la cuantía de la cuota fija y variable del impugnado artículo 7 de la Ley en su aplicación a las personas jurídicas. Para la sentencia, las tasas para la interposición del recurso contencioso-administrativo –abreviado u ordinario– que estaba prevista para las personas jurídicas en el artículo 7.1 de la Ley, «resultan desproporcionadas y por ello contrarias al derecho de acceso a la jurisdicción». Y lo mismo cabe decir cuando se trata de acceder a los recursos, porque «no se aprecia razón y justificación alguna que acredite que se haya tenido en cuenta que las cuantías establecidas por el artículo 7 de la Ley 10/2012, para la interposición de recursos, se adecuen a una capacidad económica que no exceda de la que pueda poseer una persona jurídica; razón por la que esas tasas resultan contrarias al artículo 24.1 CE».

En concreto, el Tribunal anula los incisos del artículo 7.1 de la ley que prevén las siguientes cuotas fijas:

- 1) la de 200 euros para interponer el recurso contencioso-administrativo abreviado y la de 350 euros para interponer el recurso contencioso-administrativo ordinario;
- 2) la de 800 euros para promover recurso de apelación y de 1.200 euros para los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, en el orden civil;
- 3) la de 800 euros para el recurso de apelación y 1.200 euros para el recurso de casación en cualquiera de sus modalidades, en el orden contencioso-administrativo;
- 4) así como también la nulidad de la tasa de 500 euros para el recurso de suplicación y 750 para el de casación en cualquiera de sus modalidades, ambos del orden social.

También ha sido declarado inconstitucional el artículo 7.2, que impone una cuota variable cuya cuantía será la que resulte de aplicar al valor económico del litigio el tipo de gravamen que corresponda, según la siguiente escala: de 0 a 1.000.000 €, 0,5%; el resto, un tipo porcentual del 0,25. Máximo variable: 10.000 €.

El TC ha considerado además que si bien las tasas impugnadas se muestran idóneas para alcanzar un fin constitucional legítimo como es el de mantener un modelo de financiación mixta, no reúnen la idoneidad para otro fin que se apunta en la Ley 10/2012 como es el relativo a disuadir de la interposición abusiva de recursos, indicando que estos objetivos además no pueden traer consigo el sacrificio de un derecho fundamental, como es el de acceso a la Justicia:

Es claro que en este marco de indiferenciación, en el que todos abonan el mismo importe por la tasa indicada, el efecto preventivo o disuasorio se diluye para todo aquel que dispone de medios económicos suficientes, sin que pueda sentirse preocupado por admonición alguna si su intención fuera la de interponer un recurso infundado, toda vez que se le exige exactamente el mismo esfuerzo económico que a los demás. Tal situación perjudica a su vez al justiciable que ejercita correctamente su derecho a recurrir; es decir, todo aquel cuya intención no es dilatar el cumplimiento de una sentencia dictada en su contra sino impugnarla porque la considera disconforme a Derecho, pero a quien, entonces, se le obliga a pagar esa misma tasa cuya cuantía elevada se ha fijado por la norma, precisamente, para erradicar un comportamiento procesal indebido que en realidad le resulta ajeno. La imposibilidad de implementar un control *ex ante* para determinar cuándo un recurso puede reputarse objetivamente infundado, control que este Tribunal únicamente ha admitido en el supuesto de insostenibilidad de la pretensión como causa para denegar el beneficio de justicia gratuita [SSTC 12/1998, de 15 de enero, FJ 4; 182/2002, de 14 de octubre, FJ 4; 7/2008, de 21 de enero, FJ 2; ATC 252/2013, de 4 de noviembre, FJ 1], no puede justificar la imposición indiscriminada de esta tasa, bajo el sustento de un propósito disuasorio frente a una patología a fin de cuentas minoritaria [...] Por lo demás, a diferencia de los depósitos, la ley impugnada no permite la devolución de la tasa judicial si se llega a estimar el recurso, pese a ser tal hecho claramente indicativo de que el así interpuesto no debía ser infundado.

También rechaza la aplicación de una cuota variable en función de la cuantía del litigio que supone un incremento de la tasa general, afirmando algo tan evidente que la cuantía del litigio no tiene que ver con los costes del proceso:

Tampoco el criterio del valor del litigio guarda relación con el coste del ejercicio de la función jurisdiccional, sino que además las desigualdades se producen en un mismo tipo de procedimiento. De este modo, personas jurídicas que ventilan sus derechos por el mismo cauce judicial y cuya pretensión de tutela trae consigo esencialmente idénticos «costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas» [STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 4], satisfacen sin embargo una tasa distinta, con diferencias entre sí de hasta varios miles de euros. Esto da lugar a una desigualdad de trato entre justiciables carente de justificación objetiva y razonable, operando un efecto inhibitorio o disuasorio del derecho de interposición de la demanda o recurso correspondiente.

El Tribunal Constitucional aclara en su sentencia que la declaración de nulidad de las tasas sólo producirá efectos «pro futuro». Conforme a la aplicación de la conocida como doctrina prospectiva no se podrá exigir el reintegro de las cantidades ya abonadas y se entiende que la liquidación ha devenido firme:

En particular, no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables en relación con las tasas declaradas nulas, tanto en los procedimientos administrativos y judiciales finalizados por resolución ya firme; como en aquellos procesos aún no finalizados en los que la persona obligada al pago de la tasa la satisfizo sin impugnarla por impedirle el acceso a la jurisdicción o al recurso en su caso (art. 24.1 CE), deviniendo con ello firme la liquidación del tributo. Sin prescindir del perjuicio que tal devolución reportaría a la Hacienda Pública, resulta relevante tener en cuenta a estos efectos que la tasa no se declara inconstitucional simplemente por su cuantía, tomada ésta en abstracto. Por el contrario, hemos apreciado que dichas tasas son contrarias al artículo 24.1 CE porque lo elevado de esa cuantía acarrea, en concreto, un impedimento injustificado para el acceso a la Justicia en sus distintos niveles. Tal situación no puede predicarse de quienes han pagado la tasa logrando impetrar la potestad jurisdiccional que solicitaban, es decir, no se ha producido una lesión del derecho fundamental mencionado, que deba repararse mediante la devolución del importe pagado.

Por tanto, sólo en aquellos procesos que, no estando aún finalizados, la persona obligada a abonar la tasa hubiera recurrido por considerar que se le impedía el acceso a la jurisdicción o al recurso en su caso, procede la devolución del importe pagado.

En estos casos deberán dirigirse a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria como organismo encargado de la gestión de las tasas.

No obstante, el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre la eficacia de su Sentencia para el pago de la Tasa en aquellas situaciones transitorias donde se han iniciado procedimientos judiciales en los cuales la demanda no ha sido incoada o, habiéndolo sido, se ha requerido de pago con anterioridad al 15 de agosto (fecha de entrada en vigor de la STC 140/16), pero aún no se ha hecho efectiva. En definitiva, se trata de dilucidar si la retroactividad de esta resolución judicial se aplica con un criterio restrictivo o amplio.

La Dirección General de Tributos, contestando a la [Consulta Vinculante v-3844/16](#), emitida el 13 de septiembre, resuelve esta situación al señalar que en los procedimientos iniciados antes de la fecha de publicación de la Sentencia en los cuales no se ha interpuesto aún la demanda no procederá su pago en los supuestos declarados nulos. Respecto de los supuestos en los cuales el obligado tributario hubiera sido requerido para dicho pago antes del 15 de agosto y estuviese pendiente su abono, no obstante haberse devengado la Tasa, el actor no vendría obligado a su pago, al quedar su exigibilidad anulada por el Tribunal en los supuestos concretos de nulidad.

Para finalizar el comentario dos observaciones:

1. Si el proceso se desarrolla en alguna Comunidad Autónoma que tenga aprobada tasa autonómica deberá abonarse dicha tasa. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña estableció su propia tasa judicial, que entró en vigor el 16 de octubre de 2014, un día después de la publicación de la Orden JUS/303/2014, 13 octubre, por la que se establece el procedimiento y los plazos de autoliquidación de la tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de justicia en los supuestos a que hace referencia el apartado 1 del artículo 3 bis.1.1, del Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el D. legislativo 3/2008, 25 junio. La tasa judicial catalana no afecta a la ciudadanía, a los autónomos y a las pymes (conforme informa la propia página de la Generalitat, gracias al acuerdo al que llegaron el Departamento de Justicia, abogados y procuradores para garantizar la tutela judicial efectiva), y los importes de las tasas oscilan entre un mínimo de 60 euros y un máximo de 120 euros. Esta tasa es exigible en el ámbito civil y en el contencioso administrativo, y excluye los ámbitos penal y social, así como todas aquellas personas jurídicas con derecho a la asistencia jurídica gratuita.

2. Tal como ha puesto de manifiesto José Ramón CHAVES: «El Constitucional tumba las tasas judiciales cuando la tutela yace en la ídem», es muy llamativo que si esta sentencia se hubiese dictado y publicado con posterioridad al mes de septiembre, mas allá del 2 de octubre de 2016 en que entra en vigor la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), quizá podría aplicarse su artículo 32.3 que regula la responsabilidad del Estado legislador: «Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada».

Muchas cuestiones como habrán podido observar con largo recorrido de estudio porque el fondo de decisión de esta sentencia es que el derecho a la tutela judicial efectiva es la garantía de todos los demás derechos y por eso hay que tener cuidado con los límites que se le ponen.

María Ángeles GUERVÓS MAÍLLO
Profesora Contratada Doctora de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Salamanca
mguervos@usal.es